

Część II

REDYSTRYBUCJA FINANSOWA

Janusz Chechliński*

**POLITYKA SPOŁECZNA W ŚWIEŹLE ZAŁOŻEŃ
SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH I BUDŻETU NA ROK 1993**
(Studium redystrybucji finansowej i socjalnej
w latach 1988–1993)**

Część A (TABELARYCZNA)

Ocena budżetu na 1993 r. w zakresie polityki społecznej i ochrony zdrowia wymaga uwzględnienia ich odniesień w szeregach czasowych, a także w kontekście z jednej strony z płacami i usługami społecznymi, z drugiej zaś z ruchem cen i dynamiką produkcji oraz sprzedaży. Pieniężne świadczenia społeczne i ochrona zdrowia oraz opieka społeczna muszą być ponadto wbudowane w system wydatków, dochodów budżetowych, a co za tym idzie nie można ich także oderwać od związków z finansami przedsiębiorstw, kredytami bankowymi i szeroko pojętym problemem równowagi finansowej (budżetowej), pieniężnej i gospodarczej.

Obserwacja szeregów czasowych wymaga posłużenia się cenami stałymi, ceny nominalne (bieżące) są bowiem obciążone efektem inflacyjnym. Stąd powstaje problem wyboru indeksu cen, tak aby deflator (wskaźnik wzrostu cen) był najbardziej zbliżony do rzeczywistości. Można się tu m. in. posłużyć indeksem cen towarów i usług konsumpcyjnych, indeksem cen towarów i usług niekonsumpcyjnych razem wziętych. Jest oczywiste, że analiza polityki społecznej i ochrony zdrowia, zwłaszcza prowadzona na szerokim tle budżetu państwa i gospodarki narodowej przesądza wybór na rzecz indeksu mieszanego, w którym trzeba uwzględnić nie tylko towary, ale

* Prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Finansów i Bankowości UŁ.

** Prezentowany tekst został napisany w 1993 r.

i usługi, i to nie wyłącznie konsumpcyjne, lecz także niekonsumpcyjne. Indeks ten wygenerowano z danych GUS. Wszystkie inne dane mają również oficjalny charakter – sprawozdania z wykonania budżetu, przewidywane wykonanie budżetu, publikacje GUS oraz Instytutu Finansów Ministerstwa Finansów.

DEFLATOR

I (1)

1985	100,0			
1986	117,70			
1987	147,36			
1988	236,07	(2)	100,00	
1989	828,84		351,10	(3)
1990	5 684,23		2 407,84	685,79
1991	9 680,24		4 100,56	1 167,92
1992	14 423,56		6 109,83	1 740,20
1993	20 048,74		8 492,66	2 418,87
				(4)
				100,000
				170,303
				253,751
				352,712

CENY STAŁE

II (5) Produkt krajowy brutto (SNA)

1988	– 100,0
1989	– 113,7
1990	– 82,9
1991	– 67,8
1992	– 63,5 ^a
1993	– 63,6 ^b

III (6) Produkcja sprzedana

przemysł
1988 – 100,0
1989 – 89,5
1990 – 74,2
1991 – 55,1
1992 – 37,7
1993 – 27,5 ^c

(7) Produkcja sprzedana

budownictwo
100,0
77,1
87,1
44,8
38,6
28,1 ^c

^a 2% realny wzrost w stosunku do 1991 r.

^b 1,5% realny wzrost w stosunku do 1992 r. – wyznaczono zgodnie z oficjalnymi założeniami.

IV (8) Wydatki bieżące

ogółem budżet

1988 – 100,0

1989 – 100,6

1990 – 84,8

1991 – 65,4

1992 – 41,1

1993 – 37,6

1992 – 100,0**1993 – 91,5****(9) Nakłady inwestycyjne**

ogółem

100,0

68,9

73,9

17,0

11,4

V (10) Świadczenia społeczne

ogółem

1988 – 100,0

1989 – 112,3

1990 – 104,0

1991 – 111,8

1992 – 108,2

1993 –

(11) Świadczenia społeczne

w naturze

100,0

113,4

113,8

99,8

88,3

74,9

100,0**84,8****(12) Oświata i wychowanie**

1988 – 100,0

1989 – 124,1

1990 – 113,7

1991 – 79,6

1992 – 76,5

1993 – 62,3

1992 – 100,0**1993 – 79,1****(13) Szkolnictwo wyższe**

100,0

115,6

125,2

76,3

78,8

66,0

100,0**73,8**

* 1,5% realny wzrost w stosunku do 1992 r. – wyszacowano zgodnie z oficjalnymi założeniami; rozbieżność między pomiarem PKP metodą SNA a pomiarem wartości produkcji sprzedanej przemysłu i budownictwa wynika z faktu, że PKB (SNA) wartościuje się metodą personalną, co prowadzi często do wielokrotnego liczenia tych samych wielkości, a także co najważniejsze rachunek nie ogranicza się do wartości materialnych, lecz obejmuje również usługi; w pozycji III (6) i III (7) występuje natomiast jedynie wartość końcowych produktów materialnych.

(14) Kultura i sztuka

1988 – 100,0
 1989 – 110,8
 1990 – 78,8
 1991 – 33,1
 1992 – 28,5
 1993 – 24,5

1992 – 100,0
1993 – 86,1

(15) Kultura fizyczna

100,0
 115,5
 55,5
 39,4
 162,5
 138,9

100,0
85,5

**VI (16) Ochrona zdrowia
i opieka społeczna**

1988 – 100,0
 1989 – 118,7
 1990 – 114,5
 1991 – 141,7
 1992 – 146,2
 1993 – 126,3

1992 – 100,0
1993 – 86,4

(17) Ochrona zdrowia

100,0
 105,5
 133,1
 88,2
 87,4
 74,1

100,0
84,7

**VII (18) Opieka społeczna
Budżet państwa**

1988 – –
 1989 – –
 1990 – 110,0
 1991 – 93,7
 1992 – 125,3
 1993 – 112,5

1992 – 100,0
1993 – 89,8

(19) Budżety wojewódzkie

–
 –
 100,0
 109,4
 134,4
 123,9

100,0
92,2

**VIII (20) Fundusz Ubezpieczeń
Społecznych (pracowników)**

1988 –	100,0
1989 –	182,1
1990 –	184,0
1991 –	270,0
1992 –	634,7
1993 –	633,8
1992 –	100,0
1993 –	99,8

**(21) Fundusz Ubezpieczeń
Społecznych (rolników)**

1988 –	100,0
1989 –	115,5
1990 –	129,1
1991 –	146,9
1992 –	143,2
1993 –	141,8
1992 –	100,0
1993 –	98,6

(22) Fundusz Alimentacyjny

1988 –	100,0
1989 –	54,4
1990 –	42,1
1991 –	184,2
1992 –	291,2
1993 –	336,8
1992 –	100,0
1993 –	115,7

**(23) Państwowy Fundusz
Kombatantów**

1988 –	100,0
1989 –	45,8
1990 –	52,1
1991 –	70,8
1992 –	141,7
1993 –	110,4
1992 –	100,0
1993 –	77,8

(24) Fundusz Pracy

1988 –	100,0
1989 –	54,1
1990 –	3,9 100,0
1991 –	8,4 215,4
1992 –	4,0 102,6
1993 –	3,9 100,0
1992 –	100,0
1993 –	94,4

**(25) Wyплаты zasiłków
dla bezrobotnych**

–
–
100,0
208,3
152,2
137,1
100,0
87,2

**(25a) Bezrobocie
Indeks**

5 tys.
10 tys.
1 126 tys.
2 155 tys.
2 509 tys.
2 860 tys.
100,0
114,0

IX (26) Emerytury i renty**Ceny bieżące**

27,2 tys. zł	1988 – 100,0
99,0 tys. zł	1989 – 103,7
584,8 tys. zł	1990 – 89,3
1 147,6 tys. zł	1991 – 102,9
1 816,0 tys. zł	1992 – 109,8
2 444,0 tys. zł	1993 – 105,8
	1992 – 100,0
	1993 – 96,8

(27) Po rewaloryzacji w stosunku do przeciętnych wynagrodzeń

64,2%	1988
61,6%	1989
56,8%	1990
69,3%	1991
63,5%	1992
63,1%	1993

X (28) Przeciętne wynagrodzenia miesięczne

1988 – 100,0
1989 – 110,9
1990 – 80,5
1991 – 80,7
1992 – 88,8
1993 – 84,1
1992 – 100,0
1993 – 94,7

53 090 zł	1988
206 758 zł	1989
1 029 637 zł	1990
1 756 300 zł	1991
2 880 000 zł	1992
3 870 000 zł	1993

(29) Przeciętne miesięczne wydatki na osobę w gospodarstwach domowych pracowników

	ogółem	żywność
1988 – 100,0	100,0	100,0
1989 – 103,4	115,8	115,8
1990 – 78,9	92,9	92,9
1991 – 83,5	85,9	85,9
1992 – 70,4	70,5	70,5

(30) Przeciętne miesięczne wydatki na osobę w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów

	ogółem	żywność
1988 – 100,0	100,0	100,0
1989 – 91,9	108,4	108,4
1990 – 78,5	91,3	91,3
1991 – 87,6	84,8	84,8
1992 – 76,0	71,4	71,4

XI (31) Nauka

1988 –	100,0
1989 –	139,7
1990 –	51,2
1991 –	35,6
1992 –	27,9
1993 –	23,7
1992 –	100,0
1993 –	84,9

XII (32) Administracja państwowa

100,0
104,8
106,9
71,3
66,5
73,4
100,0
110,4

(33) Wymiar sprawiedliwości

1988 –	100,0
1989 –	114,8
1990 –	111,5
1991 –	103,6
1992 –	122,4
1993 –	111,7
1992 –	100,0
1993 –	91,3

(34) Bezpieczeństwo publiczne

100,0
102,4
100,5
81,7
94,9
87,9
100,0
92,7

(34) Obrona narodowa

1988 –	100,0
1989 –	81,3
1990 –	76,1
1991 –	56,3
1992 –	54,6
1993 –	48,0 ^a
1992 –	100,0
1993 –	87,8

^a Wraz z emeryturami i rentami wojskowymi „przeniesionymi” do budżetu MON.

XIII (36) Dochody budżetu państwa

	mld zł	indeks ceny bieżące	indeks ceny stałe
1988 –	10 088,7	100,0	100,0
1989 –	30 108,5	298,4	85,0
1990 –	196 240,5	1 945,1	80,8
1991 –	210 885,1	2 090,3	51,0
1992 –	311 900,0	3 091,5	50,6
1993 –	433 500,0	4 296,9	51,0
1992 –	–	100,0	100,0
1993 –	–	139,0	100,8
1991 –	–	100,0	100,0
1992 –	–	147,9	99,2
1990 –	–	100,0	100,0
1991 –	–	107,5	63,1
1989 –	–	100,0	100,0
1990 –	–	661,8	95,0
1988 –	–	100,0	100,0
1989 –	–	298,4	85,0

(36) Dochody budżetu państwa

	mld zł	indeks ceny bieżące	indeks ceny stałe
1988 –	10 010,2	100,0	100,0
1989 –	33 687,1	336,5	95,8
1990 –	193 801,3	1 936,0	80,4
1991 –	241 857,7	2 416,1	58,9
1992 –	381 200,0	3 808,1	63,5
1993 –	514 520,0	5 140,0	42,4
1992 –	–	100,0	100,0
1993 –	–	135,0	66,8
1991 –	–	100,0	100,0
1992 –	–	157,6	107,8
1990 –	–	100,0	100,0
1991 –	–	124,8	73,2
1989 –	–	100,0	100,0
1990 –	–	575,3	83,9
1988 –	–	100,0	100,0
1989 –	–	336,5	95,8

(37) Deficyt budżetowy

	mld zł	indeks ceny bieżące	indeks ceny stałe
1988 – (+)	78,5	–	–
1989 – (–)	3 538,6	100,0	100,0
1990 – (+)	2 439,1	–	–
1991 – (–)	31 908,8	901,7	77,0
1992 – (–)	69 300,0	1 958,4	113,6
1993 – (–)	81 020,0	2 289,6	94,6
1992 – –		100,0	100,0
1993 – –		116,9	83,3
1991 – –		100,0	100,0
1992 – –		217,2	147,5
1989 – –		100,0	100,0
1991 – –		901,7	77,0

(38) Dotacje do budżetów samorządowych

	mld zł	indeks ceny bieżące	indeks ceny stałe
1988 –	661,7	100,0	100,0
1989 –	3 135,8	473,9	134,0
1990 –	16 458,5	2 487,3	103,0
1991 –	13 372,0	2 020,8	49,9
1992 –	18 135,4	2 740,7	44,8
1993 –	25 835,6	3 904,4	45,9
1992 – –		100,0	100,0
1993 – –		142,4	102,4
1991 – –		100,0	100,0
1992 – –		135,6	90,9
1990 – –		100,0	100,0
1991 – –		81,2	49,3
1989 – –		100,0	100,0
1990 – –		524,8	76,9
1988 – –		100,0	100,0
1989 – –		473,9	134,0

XIV (39) Rentowność przedsiębiorstw (zysk brutto do kosztów własnych sprzedaży)

1988	19,9%	100,0		
1989	45,4%	228,1	100,0	
1990	29,4%	147,7	64,7	100,0
1991	6,2%	31,1	13,6	21,1
1992	3,1% ^a	15,6	6,8	10,5
1993	3,0%	15,0	6,6	10,2

(40) Zysk brutto przedsiębiorstw

1988	7 720	100,0
1989	49 012	63,5
1990	175 149	94,2
1991	48 800	10,3
1992	50 459 ^b	7,6
1992	100,0	
1993	103,4	

^a Według danych GUS ogłoszonych w lutym 1993 r. – 2,1%.

^b Wyszacowano wzrost o 3,4% w stosunku do 1992 r., zgodnie z założeniami na 1993 r.

Część B. DYSTRYBUCJA BUDŻETOWA W ROKU 1993

XV (41) *Bracket creeps*. Klamra pełzająca

Dochody budżetu państwa rosły szybciej niż wydatki budżetowe i dochody ludności. Ma to miejsce dwa razy – w 1990 r. i w 1993 r.

1993 r. w stosunku do 1992 r. (ceny bieżące)

139,0		100,0	Dochody
135,0 (–)	4,0%	100,0	Wydatki
			w tym:
117,9 (–)	21,9%	100,0	socjalno-kulturalne
127,2 (–)	11,8%	100,0	jednostki budżetowe
134,4 (–)	4,6%	100,0	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia
139,0		100,0	Przeciętne miesięczne emerytury i renty
96,8		100,0	Rentowność przedsiębiorstw
103,4 (–)	35,6	100,0	Zysk (wynik brutto przedsiębiorstw)

W stosunku do przedsiębiorstw spadek zysku brutto, odniesiony do wzrostu dochodów budżetu ($39,0 - 3,4 = 35,6$), jest osłabiony realnym spadkiem dochodów budżetu z tytułu:

- a) podatku dochodowego od osób prawnych o 21,5%;
- b) tzw. popiwku o 51%;
- c) dywidendy wraz z oprocentowaniem kapitału o 12%.

Z kolei dochody konsumentów i indywidualnych płatników są szczególnie mocno obciążone, gdyż dochody budżetu:

- a) z podatków obrotowych wzrosną o 78%;
- b) z podatku dochodowego od osób fizycznych o 58%.

Ciężar dochodów budżetowych nie tylko poważnie się zwiększy, ale równocześnie przesunie na masowego konsumenta i płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych (70% dochodów budżetowych wniosą płatnicy z pierwszego przedziału 20% podatku dochodowego, który obciąża dochody najniższą stawką – 20%).

(42) *Bracket creeps* z 1993 r. jest powtórzeniem klamry szokowej z 1990 r.

Różnice sprowadzają się do wyhamowania innych segmentów spożycia. W 1990 r. wobec wolno puszczonej cen ostro wyhamowano popyt płacowy: październik 1989 r. = Koniec lutego 1990 r.

płace	100,0	=	360,0
ceny	100,0	=	760,0

W samym styczniu i lutym 1990 r. indeks cen wyniósł 104,6%.

W 1993 r. spożycie indywidualne ma wzrosnąć o ok. 2–2,5%, natomiast spożycie zbiorowe zgodnie z planem spaść realnie o 4%. W tym miejscu występuje sprzeczność między przyjętym założeniem na 1993 r. (płaca przeciętna 3870 tys. zł, w 1992 r. 2880 tys. zł) a wynikiem zastosowania cen stałych (patrz pkt X (28) przeciętne wynagrodzenia miesięczne, na podstawie indeksu cen GUS – towary i usługi konsumpcyjne oraz niekonsumpcyjne ogółem). Z wyliczeń wynika, że jeśli przyjąć za 100 rok 1992, w 1993 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne wyniesie tylko 94,7.

Spadek spożycia zbiorowego dokonuje się głównie przez spadek wydatków socjalnych budżetu państwa.

W odniesieniu do 39% wzrostu średniej rocznej inflacji w 1993 r. realne spadki wydatków na usługi społeczne są następujące:

- 1. Oświata i wychowanie (–)25,7.
- 2. Szkolnictwo wyższe (–)22,6.
- 3. Kultura i sztuka (–)19,4.
- 4. Kultura fizyczna i sport (–)20,4.
- 5. Turystyka i wypoczynek (–) 8,4.
- 6. Ochrona zdrowia (–)21,1.
- 7. Opieka społeczna (–)14,2.

W przeciwieństwie do usług społecznych w naturze trzeba odnotować nie tak znaczne spadki funduszy społecznych świadczeń pieniężnych (w cenach stałych z 1992 r.):

- | | |
|------------------------------------|-----------------|
| 1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych | (-) o 0,2 pkt; |
| 2. Fundusz Ubezpieczeń Rolników | (-) o 1,4 pkt; |
| 3. Państwowy Fundusz Kombatantów | (-) o 22,2 pkt; |
| 4. Fundusz Pracy | (-) o 24,1 pkt; |
| 5. Fundusz Alimentacyjny – wzrost | (+) o 15,7 pkt. |

Cięcia dokonane w projekcie budżetu na 1993 r. są kontynuacją szeregu kurtyzacji, których dokonano przy listopadowej nowelizacji budżetu na 1992 r. Dokonano wówczas zmniejszenia wydatków na kwotę 14,75 bln zł:

- | | |
|--|-----------------|
| – dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych | o 1,539 bln zł; |
| – dopłaty do barów mlecznych | o 0,034 bln zł; |
| – wydatki sfery budżetowej | o 3,077 bln zł; |
| – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych | o 0,500 bln zł; |
| – Fundusz Ubezpieczeń Rolników | o 0,200 bln zł. |
| – Fundusz Pracy | o 0,200 bln zł; |
| – Fundusz Alimentacyjny | o 0,100 bln zł; |
| – PKP | o 0,200 bln zł; |
| – kredyty rolne na nawozy wapniowe | o 0,050 bln zł; |
| – przemysł zbrojeniowy | o 0,050 bln zł; |
| – inwestycje centralne | o 0,050 bln zł; |
| – obniżenie rezerw | o 0,050 bln zł. |

Niezależnie od tych przedsięwzięć minister finansów zakomunikował w trybie sprawozdania z wykonania budżetu na 1992 r., że zaoszczędzono 7 bln zł z zatwierdzonej nowelą z listopada 1992 r. kwoty globalnej wydatków budżetowych.

(43) Zmiany struktury rozłożenia ciężaru dochodów budżetowych (% ogółu dochodów)

	1988	1992	1993
Podatki obrotowe	31,8	33,0	42,7
Cła	0,5	7,9	7,3
Podatek dochodowy od osób fizycznych	2,1	22,9	25,0
Podatki od indywidualnych płatników razem	34,6	63,8	75,0
Podatki od przedsiębiorstw razem	57,0	33,2	24,0

Wskazują one na przełożenie ciężaru dochodów budżetowych z przedsiębiorstw na indywidualnego płatnika, który wziął na siebie 3/4 tego ciężaru wobec 1/3 w 1988 r.

XVI (44) Budżet na 1993 r. angażuje w finansowanie deficytu ponad połowę środków przeznaczonych przez banki komercyjne na finansowanie akcji kredytowej.

Wynika to z przyjęcia założeń takiej polityki deflacyjnej, którą charakteryzuje szybsze znacznie tempo wzrostu depozytów niż podaź pieniądza oraz z kolei szybsze tempo tych dwóch wielkości niż kredytów. I tak (bln zł indeksy w cenach bieżących):

	1991	1992	1993
podaż pieniądza	261,1		555,1
indeks	100,0		212,6
kredyty dla gospodarki	193,6		313,6
indeks	100,0		160,4
% kredytów w stosunku do			
podaży pieniądza	74,1	60,1	55,9
depozyty ogółem (zł + waluta)	204,9		449,7
indeks	100,0		219,5

Przy tych założeniach akcję kredytową banków komercyjnych ogranicza się do 67 bln zł (restrukturyzacja własnościowa + programy naprawcze) wraz z 300 mln dolarów rezerwy na pokrycie części niezabezpieczonej kwoty kredytów walutowych gwarantowanych przez banki złotówkowe. Przyrost kredytu netto dla sektora rządowego ma wynieść 87 bln zł. O ile więc kredyty na gospodarkę spadną realnie o 3,6%, o tyle finansowanie sektora rządowego legitymuje się wzrostem realnym o 9,9%. Jak się przewiduje wykup papierów wartościowych przez banki komercyjne sfinansuje deficyt budżetowy (81 020 mld zł) w rozmiarach ok. 50–60 bln zł, a tzw. kredyt NBP (emisja pieniądza) ma nie przekroczyć 20–30 bln zł. W ten sposób według oświadczenia prezesa NBP prawie tyle co przeznaczają się na akcję kredytową (67 bln zł), kieruje się na pokrycie deficytu (50–60 bln zł), wyłączając w ten sposób tę ogromną sumę z puli kredytów na gospodarkę.

Część C. BUDŻET 1993 R. A POPYT I PODAŻ

XVII (45) Pełzająca klamra budżetowa prowadzi do poważnego ograniczenia popytu a krańcowo deflacyjna polityka kredytowa musi doprowadzić do obniżenia podaży.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że ograniczenie (tłumienie) popytu odbywa się w 1993 r. wieloma kanałami:

- 1) przez różnicę między wzrostem dochodów i wydatków budżetowych, przy której dochody rosną o 4% szybciej niż wydatki;
- 2) przez wyraźną różnicę między wzrostem dochodów budżetowych a wzrostem miesięcznych wynagrodzeń przeciętnych, przy której dochody pobierane od ludności rosną o 4,6% szybciej niż wynagrodzenia miesięczne;
- 3) przez rozszerzające się nożyce między dochodami od przedsiębiorstw a spadkiem zysku brutto o kilkadziesiąt procent, co łamie popyt inwestycyjny;
- 4) sprzyja temu wysokie oprocentowanie kredytu (w 1992 r. kredyt refinansowy 38%; kredyty banków komercyjnych – 45–50–60%);
- 5) przez realny spadek inwestycji budżetowych (23 bln zł – o 5,5%) w 1993 r. w stosunku do 1992 r.;
- 6) przez niezwykle szybki wzrost podatków obrotowych; wprowadzenie akcyz na artykuły nie tylko luksusowe – futra, łódzie, biżuteria, samochody osobowe, ale i na artykuły o małym elastycznym popycie – wódka, piwo, wino, papierosy, benzyna, zapalki, sól; wprowadzenie jednej z najwyższych w Europie podstawowych stawek VAT-u (podatku od wartości dodanej) (22%); Wielka Brytania – 15%; Francja – 18,6%; RFN – 14%; wyższe stawki ma tylko Szwecja – 23,5% i Dania – 24%; podatki te wliczone w koszty wydatnie obniżają popyt;
- 7) przez skokowe zwiększenie obciążeń podatkiem dochodowym od osób fizycznych, choćby tylko w związku z zamrożeniem progów podatkowych, które samo ma dać 10 bln zł;
- 8) przez skokowe powiększanie w 1993 r. cen administrowanych przez państwo:

elektryczność	o	62%,
gaz	o	56%,
paliwa silnikowe	o	34%,
leki gotowe	o	30%,
c.o. i ciepła woda	o	92%,
czynsze kwaterunkowe	o	130%,
RTV	o	31%;
- 9) przez limitowanie średniej płacy w sferze budżetowej
cywilnej 3 480 000 zł,
mundurowej 6 340 000 zł;

- 10) przez skokowe zmniejszanie dotacji do cen socjalnych (PKP, PKS);
- 11) przez zwolnienia z pracy i wzrost bezrobocia z 2509 tys. do 2860 tys. osób, co zmniejsza wypłacalny popyt o różnicę między wynagrodzeniami a zasiłkami dla bezrobotnych;
- 12) przez skrócenie czasu wypłat zasiłków dla bezrobotnych, tylko w 1993 r. 42% bezrobotnych otrzymuje zasiłki; zmniejszenie popytu nastąpi w wielkości różnicy między zasiłkami dla bezrobotnych a zasiłkami z tzw. opieki społecznej;
- 13) przez ograniczanie podstawy indeksacji emerytur i rent do 91%;
- 14) przez waloryzowanie płac i emerytur na podstawie średniej płacy na rynku pracy, gdyż podaż pracy znaczenie przewyższa popyt na pracę, co obniża cenę pracy;
- 15) przez ograniczanie podstawy waloryzacji płac w sferze budżetowej do 90%.

Szereg przedsięwzięć budżetowych i kredytowych, w ścisłym sprzężeniu ze sobą, wpływają z kolei na ograniczenie podaży:

- 1) wyraźne i skokowe wygaszanie adresowanych do gospodarki dotacji przedmiotowych i podmiotowych (1991 r. – 9%; 1992 r. – 5,3%; 1993 r. – 3,7%);
- 2) brak nawet przejściowych ulg inwestycyjnych (poza terenami wielkiego zagrożenia bezrobociem);
- 3) brak nawet przejściowych ulg eksportowych (poza VAT-em);
- 4) podrażnianie produkcji krajowej i obniżanie jej konkurencyjności na rynkach światowych i krajowych w związku z: (a) niezwykle silnymi i licznymi podwyżkami cen nośników energii; (b) przy stosunkowo mało elastycznym kursie obcych walut, co premiuje import towarów zagranicznych i szczególnie niebezpiecznie odsłania słaby rynek polski; jest to polityka wyraźnego premiowania importu i swoistej dyskryminacji eksportu;
- 5) formy prywatyzacji nie sprzyjają minimalizacji strat w produkcji i zatrudnieniu;
- 6) brak jest przedsięwzięć symulacyjnych, optymalizujących dochody podatkowe państwa zgodnie z krzywą Laffera, co promuje nadmierny fiskalizm i w konsekwencji zmniejsza dochody podatkowe;
- 7) znaczny spadek produkcji sprzedanej spowodowany przyczynami obiektywnymi i subiektywnymi, a także nieudolną i ślamazarną prywatyzacją.

Część D. MANKAMENTY DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI ANTYINFLACYJNEJ

Dotychczasowy przebieg recesji i inflacji oraz kryzys finansowy państwa wskazują bezpośrednio na to, że samo zwalczanie inflacji nie prowadzi do zahamowania recesji i przezwyciężania kryzysu finansowego państwa. Przede

wszystkim walka z inflacją jest nieskuteczna od samego początku. W tzw. planie Balcerowicza założono, że inflację wystarczy „wyklinować” wzrostem cen. Przedsięwzięcie byłoby udane, gdyby:

1. Nie „przestrzelono” programu przez wolne puszczenie cen i nadmierne przytrzymanie płac; płace – 360 – ceny – 760 w ciągu pięciu miesięcy – październik 1989 r. – luty 1990 r.;

2. Uwzględniono fakt, że inflacja polska jest ciągle jeszcze, w poważnym stopniu podażowa, a nie tylko popytowa. Rzecz w tym, że fundusz płac i fundusze socjalne, szczególnie rozbudowane w dziale I (produkcja, środki produkcji) dodane do funduszu płac i funduszy socjalnych w dziale II (produkcja środków konsumpcji) stale wyprzedzały sumę cen towarów i usług konsumpcyjnych, wytworzonych przez dział II i wystawionych w danym czasie na sprzedaż (jest to tzw. efekt Kaleckiego). Ten stan rzeczy został w latach 1989–1992 w poważnym stopniu pogłębiony (wzmocniony) przez:

a) szybszy wzrost cen w dziale I niż II, co miało miejsce szczególnie w 1991 r.; np.: przemysł paliwowo-energetyczny 77% skórzany i włókienniczy 18%;

b) wzrost udziału przemysłu działu I w ogóle produkcji, szczególnie paliwowo-energetycznego w ogóle produkcji sprzedanej; np.: w 1992 r. produkcja sprzedana (dynamika I–IV kwartał) przemysł mineralny – 0,1(–)8,6, przemysł lekki – 4,0 (–)0,1 (tab. 1);

Tabela 1

Struktura produkcji przemysłu

Przemysł	1989	1990	1991	1992
Paliwowo-energetyczny	11,7	16,0	20,6	21,5
Mineralny	3,9	4,1	4,5	4,2
Lekki	12,3	8,2	7,4	7,0
Chemiczny	9,2	9,8	9,4	9,2
Elektromaszynowy	25,0	24,1	20,5	19,9
Spożywczy	21,2	18,8	21,8	23,2

Źródło: Opracowanie własne.

c) szybkie tempo inwestycji: w 1991 r. przemysł paliwowo-energetyczny – 26,8%, spożywczy – 14,4%; w 1992 r. przemysł paliwowo-energetyczny – 58% wszystkich inwestycji.

W latach 1989–1992 tzw. efekt Kaleckiego został wyraźnie wzmocniony, inflacja zaś miała nadal silną przyczynę podażową – (inflacja strukturalna także inflacja związana ze spadkiem produkcji sprzedanej). Z tych właśnie powodów założenia programu Balcerowicza na lata 1989–1992 rozminęły się z rzeczywistością. I tak:

Wzrost cen	1989	1990	1991	1992
według GUS	343	717	71	45
w programie Balcerowicza	123	116	32	23
Kurs dolara	1991	1992		
NBP	9 600	15 650		
program Balcerowicza	3 200	4 000		
Stopa procentowa	1991	1992		
NBP	60	38		
program Balcerowicza	40	28		
Deficyt (nadwyżka budżetu państwa bln zł)	1989	1990	1991	1992
GUS (bln zł)	(-)3,5	(+)2,5	(-)31,9	(-)69,3
program Balcerowicza	(-)0,7	(+)0,1	(+)1,0	(+)1,3
Rentowność				
GUS	45,4%	29,4%	6,2%	2,1%
program Balcerowicza	10,1%	6,4%	nieznaczny wzrost	

Zasoby pieniężne ludności szybciej wzrastają niż środki na rachunkach przedsiębiorstw. Według GUS zasoby ludności w 1992 r. kształtowały się na poziomie (+)17%, zasoby przedsiębiorstw zaś na poziomie (-)1,7%. Z kolei według programu Balcerowicza: „wyraźnie maleje udział zasobów pieniężnych ludności, rośnie udział zasobów pieniężnych przedsiębiorstw¹.”

Część E. WNIOSKI CZĘŚCI OGÓLNEJ

XIX (46)

W perspektywie konieczna jest zmiana polityki gospodarczej i finansowej opartej na programie restrukturyzacji własnościowej i działowej gospodarki, a zwłaszcza przemysłu i rolnictwa. Krańcowa deflacja – (zaostrzony monetaryzm) prowadzi obecnie nie tylko do spadku produkcji, ale przedłuża kryzys finansowy państwa i co najważniejsze nie sprzyja likwidacji samej inflacji.

¹ Założenia programu gospodarczego na lata 1989–1992, Departament Polityki Finansowej i Analiz, Warszawa 1989 (materiał powielony).

Odpowiedź na pytanie, jak wyjść z wzajemnie się splatających i znaczących trzech procesów inflacji – recesji – kryzysu finansowego państwa wymaga nowego sposobu myślenia i działania.

1. Trzeba przede wszystkim skończyć z „udawaniem”, że inflacja jest wyłącznie funkcją deficytu budżetowego i nie ma nic wspólnego ze strukturą produkcji i efektem Kaleckiego oraz spadkiem poziomu produkcji.

2. Trzeba w związku z tym przeciwstawić się nadmiernemu fiskalizmowi i skokowej kurtyzacji wydatków socjalnych (obciążenia wyniku finansowego brutto w okresie 11 miesięcy przekraczały w 1992 r. jego kwotę o 18,8%, w 1993 r. realnie mniej niż w 1992 r. o 21,1%). Czysty liberalizm już dzisiaj nie wystarcza. Potrzebny jest ostrożny, ściśle zaadresowany interwencjonizm finansowy – podatkowy lub inwestycyjny, a właściwie jeden i drugi.

3. Należy sporządzić kompleksowy – przejściowy i docelowy program zmiany struktury gospodarczej na rzecz przemysłów konsumpcyjnych i eksportujących.

4. Trzeba tak wymodelować i określić tempo prywatyzacji, aby transformacja była możliwa miękka, przy najmniejszych stratach w produkcji, zatrudnieniu i przy takim udziale pracowników, który ma realne podstawy finansowe.

5. Należało już dawno opracować modele symulacyjne i optymalizujące dochody podatkowe państwa, przy uwzględnieniu paraboli Laffera.

6. Trzeba rozstrzygnąć dylemat źródeł pokrycia deficytu budżetowego; ściśle kontrolowany i zaadresowany wpływ pieniądza – kredytu NBP, może być mniej szkodliwy niż nacisk na wykup bonów skarbowych, bo ogranicza to w sposób wyraźny akcję kredytową i utrudnia wyjście z recesji; *notabene* finansowanie deficytu budżetowego przez sprzedaż bonów skarbowych bankom komercyjnym pociąga za sobą znaczne koszty.

7. Zamiast programowego eliminowania dotacji w sposób mechaniczny, należy utrzymać jej niektóre rodzaje, np. do budownictwa mieszkaniowego choćby dla obniżenia oprocentowania kredytu, podobnie jak protekcyjną politykę celną, tak długo, jak długo nie staniemy się choćby w niektórych dziedzinach partnerem rynku europejskiego i światowego, a przede wszystkim własnego; polityka ta powinna być elastyczna, delikatnie ewolucyjna, wyważona na miarę zmian w sytuacji Polski, wobec wspólnot europejskich i poszczególnych krajów.

8. Mechaniczne i programowe duszenie deficytu przynosi jak dotąd więcej szkód niż pożytku, przedłuża recesję i zwalnia tempo wychodzenia z kryzysu.

9. Trzeba zdecydowanie skończyć z przewagą polityki nad ekonomiką, bez względu na rodzaj ideologii.

10. Należy poprawić wymiar i egzekucję podatkową; zaległości i odroczenia podatkowe oscylowały w 1992 r. wokół 20 bln zł (głównie z popiwku, podatku dochodowego i dywidendy).

11. Konieczne są w podatkach choćby przejściowe ulgi inwestycyjne i eksportowe oraz związane z postępowaniem naukowo-technicznym.

12. Należy ewolucyjnie i ostrożnie przechodzić do ubezpieczeń społecznych, opartych na długookresowej kalkulacji ryzyka w emeryturach, rentach i ubezpieczeniach zdrowotnych. Natychmiastowa likwidacja finansowania budżetowego jest niebezpieczna.

13. Należy przywrócić niezbędne wydatki na naukę; znajdują się one realnie w 1993 r. na poziomie 23,7% roku 1988.

14. Nie można zniszczyć do końca kultury i sztuki, finansowanych ze środków publicznych, która spadła w 1993 r. do poziomu 24,5% z roku 1988.

15. Konieczny jest minimalny poziom wydatków na oświatę i opiekę nad dziećmi już żyjącymi i młodzieżą. Ostatnie dokonane w budżecie na rok 1993 kurtyzacje wydatków na oświatę i wychowanie, szkolnictwo wyższe, kulturę i sztukę, kulturę fizyczną, naukę i ochronę zdrowia są miażdżące cywilizacyjnie na długi okres. Realny poziom nakładów na wspomniane dziedziny w 1993 r. stanowi w stosunku do 1992 r., kolejno: 79,1%, 73,8%, 86,1%, 85,5%, 84,9% i 84,7%.

16. Należy ustalić ściśle reguły racjonalizacji wydatków w każdym z działów sfery budżetowej.

17. Trzeba przyjąć pewne normy i standardy minimalne w naturze i w pieniądzu we wszystkich dziedzinach sfery niematerialnej, szczególnie w ochronie zdrowia, oświacie i szkolnictwie wyższym.

18. Powinno się opracować indeksy cen według proporcji i koszyków dla różnych grup ludności miejskiej i wiejskiej, dla każdego działu świadczeń w naturze i dla każdej gałęzi wytwarzania tak, aby można było obiektywnie oceniać zróżnicowanie skutków inflacji i utrzymywać świadomie określony poziom zaspokajania potrzeb w każdej dziedzinie.

19. Gospodarka nie ruszy się w sposób liczący do przodu, jeśli nie uruchomi się wydatków budżetu na inwestycje nakręcające koniunkturę. Być może trzeba się zdecydować nawet na ujemny kredyt (o stopie procentowej niższej od stopy inflacji), świadomie skoncentrowany na takie wsparcie popytu, które będzie sprzyjać rozwojowi gospodarczemu – np. budownictwo mieszkaniowe, rolnictwo. Wyduszanie równowagi budżetowej nie jest samo w sobie celem gospodarki i jest równie szkodliwe jak hiperinflacja. Następny budżet powinien odegrać w tym procesie aktywną rolę. Nie może być ani tak bierny, jak w 1993 r., ani w tym stopniu sięgać do dochodów niezamożnego konsumenta, który oszczędza na żywności, czy przeciętnego pracownika, emeryta, rencistę, a ostatnio nawet studenta i bezrobotnego. Dochody budżetowe może przynieść po roku 1993 tylko wzrost produkcji, handlu i usług.

Część F (SZCZEGÓŁOWA)

XX (47) Fundusze ubezpieczeń społecznych

ZUS administruje Funduszem Ubezpieczeń Społecznych Pracowników i Funduszem Emerytalno-Rentowym Rolników. Obsługuje również Fundusz Alimentacyjny. Jak wynika z analizy przeprowadzonej na podstawie cen stałych w pięcioleciu 1988–1993, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych pracowników rośnie niezmiernie szybko. Segment pracowniczy uzyskuje w tym czasie wskaźnik 633,8 realnego wzrostu, a rolniczy 141,8. Wydatki ubezpieczeniowe rosną szybciej niż Fundusz Pracy, Fundusz Alimentacyjny, Państwowy Fundusz Kombatancki, a przede wszystkim niż wydatki bieżące budżetu państwa. Te ostatnie, przyjmując za 100 rok 1988, w 1992 i 1993 r. spadają w wielkościach realnych do poziomu 37,6 (patrz zestawienie IV/8). W chwili obecnej stały się one głównym czynnikiem nierównowagi finansów publicznych, zwłaszcza wobec spadku produktu krajowego brutto do 66,6% w stosunku do roku 1988, a produkcji sprzedanej przemysłu do 27,5% (patrz zestawienie II/5 i IV/6), budownictwa do 28,1.

Rozmiary wydatków ubezpieczeniowych wzrosły globalnie w nominale o 35,5%, co oznacza realny spadek w stosunku do roku 1992 o 2 małe punkty procentowe, z tym jednak, że wobec przyjętej stopy inflacji spadek ten wynosił 3,5 dużego punktu.

Strukturę Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 1993 r. żywcem przeniesiono z 1992 r. Świadczenia pieniężne oscylują wokół 97%, a koszty wokół 2,5%. Z kolei wśród świadczeń dominują emerytury i renty na poziomie 77,6% w 1992 r. i 80% w 1993 r. Zasiłki i inne świadczenia zajmują w obu rozpatrywanych latach 18% i 17%.

Nie uległa również zmianie struktura kosztów – wynagrodzenia (0,6%), wydatki rzeczowe (1,7%). Inwestycje (0,4% i 0,3% ogółu wydatków) realnie spadają o 32%. Znacznie ważniejszy jest jednak rachunek w kategoriach realnych samych świadczeń, a zwłaszcza emerytur i rent. Świadczenia rosną nominalnie o 35,4%, a więc realnie spadną w 1993 r. o 3,6%, podobnie emerytury i renty. Zasiłki natomiast spadają realnie o 16,1%.

Jeśli zważyć, że liczba emerytów i rencistów ma wzrosnąć o 210 tys. osób (z 8500 tys. do 8770 tys.), a więc o 2,5%, a fundusz o 3,5%, to przeciętna wypłata emerytalno-rentowa powinna realnie wzrosnąć, o ile nie obniży się systemu waloryzacji. Jakkolwiek wypłata ta w okresie 1988–1993 realnie wzrasta o 5,8%, to przy przyjętych założeniach w 1993 r. w stosunku do roku 1992 spada o 3,2 dużych punktów. Można to również zauważyć porównując przeciętne emerytury i renty po rewaloryzacji w stosunku

do przeciętnych wynagrodzeń. Spadek jest tutaj mniejszy i wynosi 4 małe punkty.

W 1993 r. przeciętna emerytura i renta będzie stanowić 63,1% przeciętnego wynagrodzenia, podczas gdy najniższe emerytury i renty odpowiednio 35% i 27%, czyli najniższa emerytura wyniesie – 1354,5 tys. zł, a najniższa renta 1045 tys. zł. Natomiast przeciętna emerytura i renta wzrośnie z 2319 tys. zł (przewidywane wykonanie 1816) do 2444, a więc nie o 34,6%, jak prognozowano na podstawie przewidywanego wykonania (spadek realny wobec stopy inflacji – 4,4%), lecz zaledwie o 5,4%, co oznacza spadek realny o 33,6%. Tak więc rok 1993 jest dla emerytów i rencistów szczególnie ciężki.

Następuje gwałtowny spadek wydatków na żywność, co odnotowano już w 1991 i 1992 r. Z badań budżetów rodzinnych wynika, że w trzech pierwszych kwartałach 1992 r. spadło spożycie żywności o 3–4%, mięsa o 5–7%, mleka 3–7%, tłuszczów o 2–6%, w tym masła o 16–29%. Zmniejszyło się także spożycie jaj, śmietany, cukru oraz pieczywa. Ogółem wydatki na żywność spadły z ok. 44% do 37%, a opłaty mieszkaniowe wzrosły z ok. 7% do ok. 12%, co jest o tyle symptomatyczne, że w 1992 r. ceny żywności wzrosły tylko o 33%, a artykułów nieżywnościowych – o 36% oraz usług – o 72%. Spadły także wydatki na transport i łączność (emeryci o 5,7%), na higienę i ochronę zdrowia (emeryci i renciści do 6,3%). Wreszcie we wszystkich grupach gospodarstw domowych zmniejszył się udział wydatków na odzież, obuwie, kulturę, oświatę, sport, turystykę i wypoczynek. Te ostatnie spadki szczególnie dotknęły gospodarstwa pracownicze (do 7,6% i w IV kwartale 1992 r. – do 9,8%).

Przeciętne miesięczne wydatki na osobę w gospodarstwie domowym emerytów i rencistów w okresie 1988–1992 w cenach stałych spadły o 24%, a na żywność o 29%.

Wypłaty zasiłków, poważnie realnie mniejsze niż w 1992 r. – o 16,2%, rozkładają się na większą liczbę rodzin (zasiłki rodzinne), dni zasiłkowych (zasiłki opiekuńcze, macierzyńskie) oraz ich przeciętnej miesięcznej liczby (zasiłki wychowawcze). Nominalny wzrost wysokości zasiłków mieści się między wskaźnikiem 2,8 (rodzinne) a 46,6 (wychowawcze). Pozostałe rodzaje zasiłków to: chorobowe (28,3), opiekuńcze (34,4) i macierzyńskie (32,2). Poza zasiłkami wychowawczymi, które realnie wzrastają w stosunku do stopy inflacji (39%) o 7,6%, pozostałe realnie spadają o 36,2% – rodzinne, o 10,7% – chorobowe, 6,8% – macierzyńskie i o 4,6% – opiekuńcze. W żadnym przypadku nie sprzyja to wyrównywaniu sytuacji materialnej matek, rodzin wielodzietnych i chorych.

Wysokość poszczególnych rodzajów zasiłków rośnie w nominale przeciętnie w roku o 10 tys., np.: rodzinne (138 tys. zł) na dzieci o 17,5 tys. zł,

chorobowe (180 tys. zł) o 20,2 tys. zł, opiekuńcze (78,9 tys. zł) o 16,2 tys. zł, macierzyńskie (66,5 tys. zł) o ok. 250 tys. zł rocznie.

W sumie wszystkie świadczenia z FUS na jednego korzystającego (bez Funduszu Alimentacyjnego) wynoszą w 1992 r. 2 534 969 zł, a w 1993 r. – 3 364 836 zł, co oznacza w cenach bieżących wzrost o 32,7%, czyli realnie mniej o 6,3% niż w 1992 r. W cenach stałych (1992 r. = 100) wszystkie świadczenia ubezpieczeniowe spadają w 1993 r. do poziomu 95,5 (tab. 2).

Tabela 2

Wysokość świadczeń FUS i FERR w latach 1988–1993

Rok	Liczba emerytów i rencistów w tys.	Wydatki socjalne (suma wypłat)	FUS + FERR ogółem
1988	5 439	2 478,8 + 259,2	2 738,0
1989	6 827	10 143,4 + 1 050,1	11 193,5
1990	7 104	54 028,5 + 7 749,0	61 777,5
1991	7 944	115 056,9 + 15 610,3	130 667,2
1992	8 500	191 656,0 + 23 816,4	215 472,4
1993	8 710	259 634,4 + 33 442,8	293 077,2

Źródło: Jak do tab. 1.

Tabela 3

Przeciętne wypłaty ubezpieczeniowe w latach 1988–1993

Rok	Przeciętna wypłata		
	w zł	w cenach stałych	indeks liczby świadczeniobiorców
1988	50 340	100,0	100,0
1989	163 959	92,7	125,5
1990	869 616	71,7	130,6
1991	1 644 853	79,7	146,0
1992	2 534 961	82,4	156,3
1993	3 364 836	78,7	160,1

Źródło: Jak do tab. 1.

Przeciętna realna wypłata ubezpieczeniowa spada do poziomu 78,7, przyjmując za 100 ich poziom w 1988 r. (tab. 3). W tym samym czasie rośnie liczba świadczeniobiorców o 60%. Odpowiednie dane dla lat 1992 i 1993 to przeciętna wypłata w cenach stałych – 95,5, a liczba świadczeniobiorców – 102,4.

Dochody FUS wzrastają w tym samym stopniu co wydatki (o 35,5). Struktura dochodów FUS również nie ulega zmianie. Dochody ze składek to w sumie ok. 71%, a dotacje ok. 28%. Pod tym względem również po stronie dochodów przeniesiono strukturę z roku 1992 na 1993 r. Dotacja budżetu państwa do FUS składa się z dwóch elementów:

1) dotacji celowej na refundację wydatków na świadczenia społeczne dla policji, służby więziennej, inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów oraz na uzupełnienie składek osób zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej – 17 862 mld;

2) dotacji uzupełniającej własne dochody FUS do wysokości planowanych wydatków; wyniesie ona w 1993 r. 55 558 mld zł. Szczególnie wysoka dotacja wpływa na rzecz Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników – 31 140 mld zł (o 8440 mld zł więcej niż w 1992 r.), która wydatki tego funduszu pokrywa w 93,3%.

Należy w tym miejscu stwierdzić, że w ostatecznym rozrachunku to nie budżet finansuje dotację FUS, lecz odwrotnie FUS finansuje budżet państwa. O ile budżet państwa ma dopłacić dotacją wyrównawczą 55 558 mld zł., to równocześnie ściągnie podatkiem dochodowym nie mniej niż 72 000 mld zł (przeciętna wypłata emerytur i rent 3 364 836 zł \times 12 = ok. 40 mln zł; 20% od tej sumy daje 8 mln zł podatku; 8 710 000 emerytów i rencistów \times 8 mln zł = 71 680 mld zł dochodów budżetu z podatku dochodowego od emerytów i rencistów); w rzeczywistości dochody będą większe, albowiem wysokie emerytury będą obciążone wyższą stawką niż 20%.

Dotacja do FUS rośnie szybciej niż dochody ze składek, co głównie wiąże się z Funduszem Emerytalno-Rentowym Rolników:

- dochody ZUS z dotacji rosną o 41,2%;
- dochody ZUS ze składek o 34,3%.

W ten sposób mimo tego, że składka ubezpieczeniowa jest bardzo wysoka – 43% (wobec 18,7% w RFN), dochody ze składek daleko nie wystarczają. Spadek dochodów ze składki jest związany z tym, że:

1) fundusz wynagrodzeń rośnie wolniej w związku ze spadkiem produkcji i ze wzrostem bezrobocia – wzrost w 1993 r. tylko w 32,5%, podczas gdy w 1991 r. rośnie o 59,1%, w 1992 r. o 25,2%, przede wszystkim w rezultacie spadku zatrudnienia;

2) w związku ze znacznie większą podażą pracy niż popytu na nią przeciętne wynagrodzenie rośnie wolniej od stopy inflacji; w 1993 r. przeciętne wynagrodzenie rośnie o 35,3, a więc o 3,7% niżej od stopy inflacji; w 1992/1991 – 64% przy 44% stopie inflacji, 1991/1990 – 70,5 przy 71% stopie inflacji;

3) realny poziom wynagrodzeń stale spada i to szybciej niż emerytur i rent (w latach 1988–1993 do poziomu 88,8% w 1992 r. i 84,1% w 1993 r.);

spadek w porównaniu do roku 1992 wynosi 5,3% (patrz zestawienie IX/26 i XI/28);

4) rynkiem pracy rządzi niższy popyt na pracę niż jej podaż, toteż często pracodawca zgłasza do ZUS mniejsze wynagrodzenia niż faktycznie wypłaca;

5) składki nie wystarczają w coraz większym stopniu na zaspokojenie potrzeb gwałtownie rosnącej liczby przede wszystkim emerytów i rencistów; w 1992 r. liczba emerytów i rencistów wzrosła o 551 tys.; szczególnie szybko w grupie emerytów i rencistów rolników indywidualnych.

Należy dodać, że według opinii Rady Nadzorczej ZUS zbyt optymistycznie zaplanowano ściągalskość składek – 94,2%, podczas gdy w 1992 r. ściągalskość wyniosła 93%, także wpływy FUS ze składek na Fundusz Pracy. Zbyt niska jest także rezerwa (3,1 bln zł), co zabezpiecza tylko 5-dniową wypłatę świadczeń. Rada Nadzorcza ZUS uznała także za wysoce kontrowersyjne społecznie:

1) obniżenie podstawy waloryzacji emerytur i rent do 91% średniej płacy (bez obniżenia wydatki wzrastają o 11,6 bln zł);

2) zamrożenie zasiłków rodzinnych mimo wysokiego wskaźnika inflacji (waloryzacja zasiłku rodzinnego i wychowawczego dają wzrost wydatków o 10,4 bln);

3) stwierdza się równocześnie, że 53,7% dotacji na FUS to wydatki nie mające charakteru ubezpieczeniowego – emerytury i renty bezskładowe oraz zasiłki rodzinne;

4) wynagrodzenia pracowników ZUS uznaje się za zbyt niskie (93% wynagrodzeń sfery budżetowej), mimo że nie są najniższe – pracownicy resortu zdrowia – 85%.

(48) Fundusz Alimentacyjny (FA) stanowi w 1993 r. 1,3% puli ubezpieczeniowej. W latach 1988–1990 rośnie w cenach stałych ponad trzykrotnie (338,8), a więc 2 razy wolniej niż FUS (633,8).

W przeciwieństwie do FUS w latach 1992–1993 środki FA wzrastają o 15,7% (patrz zestawienie VIII/22). Fakt ten wynika z 64,7% wzrostu dochodów FA, przy utrzymaniu podobnie jak FUS, tej samej struktury dochodów co w 1992 r.:

- ok. 47% to przypis dochodów z tytułu wypłaconych świadczeń;
- ok. 50% to dotacja z budżetu.

Prognozę wydatków oparto na przyroście netto liczby osób uprawnionych – do 253 tys. miesięcznie. Świadczenia wzrastają o 12%, a więc realnie spadają o 27%.

Tabela 4

Fundusz Alimentacyjny

Rok	Przeciętny zasiłek w cenach stałych	Przeciętny zasiłek w tys. zł	Liczba świadczeniobiorców	
			w tys.	indeks
1988	100,0	3,3	114,6	100,0
1989	44,0	5,1	115,0	100,3
1990	26,4	21,0	115,7	100,9
1991	37,3	152,9	141,3	123,3
1992	84,1	514,1	205,0	178,9
1993	84,8	720,6	256,0	223,4

Źródło: Jak do tab. 1.

Tabela 4 unaocznia spadek realnej wartości przeciętnego zasiłku (84,8% w 1993 r.) i ponad dwukrotny wzrost liczby świadczeniobiorców. Odpowiednie dane dla lat 1992 i 1993 to dla przeciętnego zasiłku w cenach stałych – 100,8, a dla liczby świadczeniobiorców – 124,9.

(49) Państwowy Fundusz Kombatantów (PFK)

Jest jeszcze mniejszy od Funduszu Alimentacyjnego. Administruje nim Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Wydatki w 1993 r. wynoszą ogółem 449,8 mld zł i wzrastają o 8,5%, w 1992 r. wynosi on bowiem 414,6 mld zł. W szeregu czasowym od 1988 r. fundusz ten, ujęty w wielkościach realnych, wykazuje gwałtowne spadki w latach 1989–1991 r. (45,8; 52,1; 70,8) podwójnie w 1992 r. (141,7). W projekcie na 1993 r. następuje znowu spadek o 22,2 punkty w stosunku do 1992 r. (patrz zestawienie VIII/23).

Wydatki PFK mieszczą się w trzech podziałkach: administracja państwowa (18,13 mld zł), opieka społeczna (449,81 mld zł) i różna działalność (9,378 mld zł – m. in. weryfikacja i dokumentacja). Zdecydowanie dominuje więc część socjalna, stanowiąc 94,2% ogółu wydatków. Administracja państwowa zajmuje 3,8% całości. Struktura przedmiotowa funduszu może być również przedstawiona bardziej szczegółowo, z podziałem na:

- a) usługi materialne (refundacja ulg w opłatach radiowych, telewizyjnych oraz ulg telefonicznych) – razem 380,9 mld zł;
- b) zapomogi i inne świadczenia – 30,4 mld zł;
- c) inwestycje (domy kombatanta i specjalistyczne przychodnie lekarskie – 38,5 mld zł.

Z funduszu korzysta 900 tys. osób (700 tys. kombatantów i 200 tys. członków rodzin).

XXI (50) Budżet Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Składa się on z budżetu samego Ministerstwa oraz z trzech odrębnych preliminarzy w dziale opieka społeczna – Fundusz Pracy, zbiorczy budżet wojewodów, przeznaczony na opiekę społeczną i budżet Urzędu Pracy.

(50a) Budżet Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej – budżet resortu z dotacji na Fundusz Pracy

Wydatki mieszczą się w sześciu działach, co przedstawia tab. 5.

Tabela 5

Wydatki MPIOS w poszczególnych działach gospodarki

Działy	Wydatki	
	w mln zł	w %
Przemysł	9 600	0,05
Oświata i wychowanie	16 000	0,08
Opieka społeczna	20 000 000	98,00
Różna działalność	262 319	1,28
Administracja państwowa	119 110	0,57
Finanse	3 500	0,02
Razem	20 410 529	100,00

Źródło: Jak do tab. 1.

Zdecydowanie dominuje dział opieka społeczna (98%), a w nim dotacja na Fundusz Pracy (93% całości wydatków budżetu resortu).

Przemysł to poligrafia i wydawnictwa.

Oświata i wychowanie to finansowanie szkół socjalnych. Po wypłacie wynagrodzeń zostaje na wydatki rezerwa w wysokości 1412 mln zł (8,8% sumy tego działu), co nie wystarcza, stąd resztę według uzgodnień pokrywa Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Opieka społeczna to dotacja na Fundusz Pracy. Pozostałych 100 mln przeznacza się na refundację kredytów udzielonych do 31 grudnia 1989 r. na ponadnormatywne, specjalne wyposażenie budynków spółdzielczych i lokali mieszkalnych dla emerytów, rencistów i inwalidów oraz na budowę pomieszczeń socjalno-usługowych lokali mieszkalnych dla personelu.

Różna działalność to przede wszystkim 470 hufców pracy (26 tys. młodzieży od 15–24 lat), 50 młodzieżowych biur pracy i prowadzenie szkół przedsiębiorczości oraz ośrodków przekwalifikowania zawodowego dla młodzieży oraz organizowania krótkoterminowego zatrudnienia i odbywania praktyk zawodowych. Kwota dotacji 190 mln zł została na te cele wydana

w 1992 r. Na rok 1993 planuje się środki w wysokości 262 319 mld zł, czyli o 38% więcej, a więc mniej więcej na poziomie stopy inflacji.

Administracja resortu waży nieznacznie w kosztach – 0,58% ogółu wydatków. Gdyby jednak odjąć dominującą w wydatkach dotację na Fundusz Pracy, to wówczas wydatki resortu wyniosą 2 021 153 mln zł, a wydatki administracji – 5,6%. Są one przeznaczone na wynagrodzenia (52 661 mln zł – zatrudnienie na poziomie roku 1992 – 446 etatów), które stanowią 44,2% wydatków administracyjnych. Wydatki te rosną w 1993 r. tylko w związku ze wzrostem wynagrodzeń w 1992 r. Natomiast koszty rzeczowe rosną o 71% (wydatki gospodarstwa pomocniczego włączone do budżetu resortu, szkolenie terenowych służb socjalnych, opłaty od wartości nieruchomości zajmowanej przez Ministerstwo, likwidacja ulg PKP i PKS, wzrost cen materiałów i usług oraz składki do międzynarodowych organizacji).

Dział finanse to wygasające rozliczenia z bankami, związane z refundacją PKO BP kredytów na zagospodarowanie dla absolwentów szkół wyższych i zawodowych.

Wszystkie wydatki MPiPS rosną nominalnie o 22%, czyli spadają realnie o 17%. Wydatki socjalne wzrastają również o 22%, jedynie wydatki administracyjne rosną o 30,6%, a w jednostkach centralnych o 42,3%. Trzeba jednak stwierdzić, że wzrost wydatków administracji MPiPS jest niższy od przeciętnego wzrostu kosztów administracji ogółem, czyli o 53,5%.

(50b) Fundusz Pracy (FP) stanowi 60,7% wydatków na opiekę społeczną realizowanych w skali kraju oraz 36,6% wydatków na opiekę społeczną dokonywanych z budżetów wojewódzkich.

Wydatki Funduszu Pracy to głównie zasiłki dla bezrobotnych. Oscylują one wokół 85–87% ogółu wydatków funduszu zarówno w 1992 r., jak i w 1993 r. Planuje się wzrost wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu z 4,1% w 1992 r. na 10,3% w 1993 r. Należy jednak wyrazić obawę, że może się powtórzyć sytuacja z 1992 r. W styczniu 1992 r. zasiłki zgodnie z planem wyniosły 84,9% FP, a w listopadzie już 87,7%. Spadły natomiast wydatki na: zatrudnienie przy pracach interwencyjnych, przy robotach publicznych, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, nakłady na dodatkowe miejsca pracy, jakkolwiek wzrosły środki na przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników, które z kolei w 1993 r. spadają z ok. 7% na 2,8%.

Obecnie FP jest bardziej funduszem alimentacyjnym bezrobotnych niż prawdziwym funduszem aktywizującym pracę. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wzrastają w planie na rok 1993 z 4,1% ogółu wydatków na 10,3%. Powstaje tylko pytanie, czy nie jest to jednak zbyt optymistyczne (tzw. miękkie) planowanie?

Między innymi wyraża to zbyt daleko idący optymizm czynników rządowych w kwestii wzrostu produkcji. Szereg enuncjacji prasowych i naukowych planowało liczbę bezrobotnych w 1993 r. na poziomie 3 mln osób, podczas gdy w budżecie przyjęto liczbę 2860 tys. bezrobotnych.

Istnieje ponadto poważna doza wątpliwości co do faktu trwałości wzrostu produkcji w 1992 r. Wszystko bowiem wskazuje na to, że ów wzrost o ok. 2–3% mieści się w granicach błędu statystycznego, może być także lub równocześnie sezonowym wahaniem. Wreszcie nie można wykluczyć, że jest to następstwo prywatyzacyjnego rozdrobnienia podmiotów gospodarczych sprzed prywatyzacji. Przesuwanie półproduktów wewnątrz większych podmiotów gospodarczych staje się przy ich prywatyzacyjnym podziale sprzedażą i powiększa wartość produkcji sprzedanej przemysłu, budownictwa i rolnictwa.

Innym niepokojącym objawem jest spadek ofert pracy z końcem 1992 r. (w grudniu 1992 r. mniej o 6,2 tys. niż w grudniu 1991 r.). Na jedno wolne miejsce pracy przypadało w końcu grudnia 1992 r. 109 bezrobotnych, podczas gdy w grudniu 1991 r. 74 osoby. Istotne jest także to, że prawie połowa bezrobotnych (45,2%) to osoby oczekujące ponad rok na pracę (patrz zestawienie VIII/24 i VIII/25b).

Fundusz Pracy odniesiony do 1988 r. (Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej) wykazuje w cenach stałych w latach 1989 (54,1) i 1990 (3,9) – rok ustanowienia FP – spadek, by przejściowo wzrosnąć w 1991 r. (8,4) i stopniowo spaść w 1992 i 1993 r. (ok. 4). Znacznie lepszy jest przy tej analizie wskaźnik o podstawie 1990 r. (patrz zestawienie VIII/24, który wskazuje dwukrotny skok w 1991 i w 1992 r., a w 1993 r. powrót do pozycji wyjściowej – 100).

Sumy wypłat dla bezrobotnych rosły w cenach stałych w latach dziewięćdziesiątych o 37%, przy czym rok 1993 charakteryzuje spadek w stosunku do roku 1992 o 12,8 dużych punktów. W tym samym czasie (1990–1993) liczba bezrobotnych wzrosła z 1126 tys. do 2860 tys., przy czym w grudniu 1992 r. było ich 2509,3 tys. Można więc porównać z jednej strony wzrost wypłat w cenach stałych o 37,1%, a z drugiej wzrost bezrobotnych o 14%. Równocześnie wyrejestrowano w wyniku ustawy z 16 grudnia 1992 r. 1206 tys. bezrobotnych. W rezultacie udział bezrobotnych nie pobierających zasiłków w ogólnej liczbie zarejestrowanych wzrósł do końca grudnia 1991 r. z 21% w końcu listopada 1992 r. do 31,4%, a w grudniu do 47,7%. W roku 1993 wskaźnik ma wynieść 42%. Dzięki tym zabiegom systemowym przewiduje się wzrost zasiłku na osobę. Wyniesie on w 1993 r. 1260 tys. zł netto, a brutto (wraz z ubezpieczeniem) 1890 tys. zł na jednego bezrobotnego nie wyrejestrowanego (tab. 6.)

Tabela 6

Wielkość wydatków FP w latach 1988–1993

Rok	Liczba bezrobotnych		Przeciętne wypłaty na 1 bezrobotnego (zarejestrowanego i wyrejestrowanego)		
	w tys.	indeks	w tys. zł	indeks	indeks
1988	5,0		7 860	100,0	
1989	68,8		11 020	39,0	
1990	1 126,0	100,0	339 996	1,8	100,0
1991	2 155,0	191,4	630 318	1,9	105,5
1992	2 509,0	222,8	553 681	1,1	61,1
1993	2 860,0	254,0	647 461	1,0	55,5

Źródło: Jak do tab. 1.

Wartość realna przeciętnego zasiłku, przeliczona na wszystkich bezrobotnych, spadła więc w latach 1990–1993 o połowę, a w 1993 r. do poziomu 90,8% roku 1992.

Globalna suma FP rośnie o 38,2%, co oznacza, że została zaplanowana na poziomie roku ubiegłego i do tego założenia dostosowano model wyrejestrowań bezrobotnych, tak aby suma wydatków z 1992 r. wystarczyła realnie biorąc na sfinansowanie zasiłków w 1993 r.

Dochody FP wynoszą w 1993 r. 33 500 mld zł. Z tego 12 800 mld zł daje podwyższona z 2% do 3% składka. Podniesienie składki o 1% podnosi jej udział w ogóle dochodów funduszu z 28,7% do 38,2%. Dotacja budżetowa usytuowała się w ten sposób w strukturze dochodów FP na poziomie 59,4%.

(50c) Opieka społeczna w zbiorczym budżecie wojewodów

W 1993 r. świadczenie usług społecznych staje się zadaniem własnym gmin, przy częściowej dotacji z budżetu państwa. W związku ze wzrostem bezrobocia i wzrostem czynszów mieszkaniowych, cen lekarstw oraz spłat za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę rośnie liczba osób korzystających z zasiłków stałych (o 45%), dopłat do kupowanych lekarstw, osób aspirujących do pomocy społecznej w związku z utratą zasiłku dla bezrobotnych. Wprowadza się również dodatki mieszkaniowe. Liczba nowych miejsc w domach opieki społecznej wzrośnie o 4600.

W latach 1990–1993 przekształca się struktura wydatków na opiekę społeczną. Spadają środki przeznaczone na domy, a rosną zasiłki i pomoc w naturze z 37,4% na 51%. Przyjmując za 100 rok 1990, wydatki na pomoc społeczną kształtują się w cenach stałych, co przedstawia tab. 7.

Tabela 7

Wydatki na pomoc społeczną
1990 r. = 100

Rok	Domy pomocy społecznej	Zasiłki i pomoc w naturze	Wojewódzkie zespoły pomocy społecznej	Terenowe ośrodki pomocy społecznej	Stowarzyszenia opieki społecznej	Pozostała działalność	Ogółem opieka społeczna
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	105,1	120,7	164,0	87,8	9,6	173,3	109,4
1992	116,6	156,8	108,8	104,6	14,1	642,2	134,4
1993	98,7	169,0	101,6	68,4	—	—	123,9
1992	100,0	100,0	100,0	100,0			100,0
1993	84,6	107,8	93,4	65,4			92,2

Źródło: Jak do tab. 1.

Jak wynika z tab. 7 w stosunku do 1992 r., przy generalnym spadku realnej wartości opieki społecznej w 1993 r. o 7,8 dużych punktów, realnie wzrastają tylko zasiłki i pomoc w naturze – o 7,8%. Stowarzyszenia opieki społecznej i pozostała działalność w 1993 r. w ogóle nie występują. Domy pomocy społecznej tracą 15,4 punktu, a terenowe ośrodki opieki społecznej – 34,6 punktu, wreszcie wojewódzkie zespoły pomocy społecznej – 6,6 punktu.

Ten rachunek dla 4 lat przedstawia się znacznie gorzej. Szybko wzrastają tylko zasiłki i pomoc w naturze – o 69% reszta spada od 1,3 do 31,6 punktu. Wzrost zasiłków i pomocy jest mimo wszystko tak szybki, że winduje ogółem opiekę społeczną w ciągu 4 lat o 24% wyżej.

Wynagrodzenie w wojewódzkich zespołach pomocy społecznej wyniosło 115,4% przeciętnego wynagrodzenia, w terenowych ośrodkach pomocy społecznej – 77,6%, w domach pomocy społecznej – 75,4%.

Sytuację w strefie pomocy społecznej należy uznać za wyjątkowo niekorzystną. Z tytułu wzrostu bezrobocia zasiłek straciła w 1992 r. prawie połowa bezrobotnych (1206 tys. osób na 2509,3 tys. bezrobotnych, z tego w grudniu 1992 411 tys.).

Zatem należy się liczyć z tym, że do 1 620 000 korzystających z pomocy społecznej w 1992 r. dołączy ponad 1 mln nowych korzystających, licząc aspirujących także do zasiłków mieszkaniowych, na leki i zasiłków okresowych. Gdyby zatrzymać się tylko na skutkach znacznego powiększania liczby wyrejestrowanych bezrobotnych, to wzrost funduszu na zasiłki i pomoc w naturze powinien w stosunku do 1992 r. wynieść realnie przynajmniej 30%, a przyjmuje wartość zaledwie 7,8%.

Tabela 8

Przeciętne świadczenia na głowę korzystających w strefie trudnej sytuacji życiowej
– emeryt, rencista, alimentowany i objęty pomocą społeczną

Rok	Liczba korzystających w tys. osób	Indeks	Przeciętne świadczenia na korzystającego	
			w zł	w cenach stałych
1988	6 381,6	100,0	53 989	100,0
1989	7 741,0	121,9	175 043	92,3
1990	9 900,0	155,1	793 905	61,1
1991	11 758,0	184,2	1 434 775	64,8
1992	13 325,0	108,8	2 137 586	64,8
1993	14 000,0	219,4	2 679 592	58,4

Źródło: Jak do tab. 1.

Gdyby cały rachunek przeprowadzić w cenach bieżących, to w 1993 r. dla funduszy opieki społecznej wskaźnik wzrasta nominalnie o 28,1%, podczas gdy stopa inflacji o 39%. Z tego wyliczenia wynika, że strefa ubóstwa poszerza się realnie o 10,9%.

Przedstawiony stan rzeczy jest charakterystyczny dla całego projektu budżetu na 1993 r. Niestety oszczędności budżetowe sięgnęły do strefy trudnej sytuacji życiowej. Obrazuje to w pewnym stopniu tab. 8.

Z analizy tab. 8 jednoznacznie wynika, że poziom świadczeń na rzecz strefy trudnej sytuacji życiowej spadł w ciągu 5 lat ze 100 do 58,4 (o 41,6 punktu). Rok 1993 jest w tym względzie zdecydowanie zły – spadek o 10 dużych punktów w stosunku do 1992 r.

(50d) Państwowa Inspekcja Pracy (PIP)

Pogarszający się stan BHP w prywatnych i państwowych zakładach pracy, zanik społecznych form kontroli, a także nagminne łamanie prawa w tym obszarze, zwiększają w sposób wyraźny zadania PIP. Wzrasta zatrudnienie w inspektoratach, szkoli się nowych pracowników i doposaża inspektoraty w bazę informatyczną, sprzęt pomiarowy i inne urządzenia oraz środki transportu. Stąd wzrost wydatków ogółem o 109,3%, wydatków osobowych o 120,3% a rzeczowych o 77%; wydatki wynoszą globalnie 407 987 mln zł, wobec 194 864 mln zł w 1992 r. Jest to również ogromny wzrost realny – o ok. 78%. Struktura wydatków jest w sposób szczególny oparta na wydatkach osobowych (79%).

Wydatki administracyjne – rzeczowe wynoszą 17,6%, a inwestycje – 1,4% (dotacja). Uderzają wysokie koszty osobowe, charakterystyczne dla procesów kontroli w terenie.

Dochody mają w zestawieniu z wydatkami charakter śladowy – 4,560 mld zł.

(51) Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (MZiOS)

Zmieniono zasady finansowania: dopłaty do leków przeniesiono do zbiorczego budżetu wojewodów, odwrotnie san.-epid., natomiast wydatki na utrzymanie domów małego dziecka – ze zbiorczego budżetu wojewodów do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Od tej strony budżetu MZiOS został nieco odchudzony. Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy zmiany będą się odpowiednio wiązać z powiększaniem zasobów wojewodów. Jeśli chodzi o domy małego dziecka należy sądzić, że MEN będzie nimi administrować na obraz i podobieństwo domów dziecka. Jeśli tak to małe dzieci bezspornie na tym tracą, siłą rzeczy bowiem słabsza będzie opieka zdrowotna, która obecnie poważnie szwankuje w całym obszarze oświaty.

Projekt budżetu MZiOS został sporządzony w sposób, który uniemożliwia analizę w szeregach czasowych, tak jak to się w sposób oczywisty czyni przy parlamentarnej kontroli. Struktura danych ogranicza się głównie do przekrojów – wydatki płacowe i pozapłacowe oraz bieżące i inwestycyjne. Nawet w *Roczniku statystycznym* na 1992 r. znika wyodrębnienie lecznictwa ogólnego i zastępują go szpitale ogólne, brak jest wyodrębnienia lecznictwa psychiatrycznego i gruźliczego, pozostają tylko sanatoria. Reszta jest tak wymieszana, że nie można dokonać jakichkolwiek porównań w czasie.

Preliminarz budżetowy MZiOS nie pozwala więc nawet na odczytanie podstawowych kierunków polityki zdrowotnej.

Na przykład w latach 1980–1990 rzeczywiście poważny wzrost rejestruje leczenie sanatoryjne (w cenach stałych wskaźnik 362). Natomiast lecznictwo ogólne (ponad 150), zakłady przeciwgruźlicze rejestrują spadek o 12,2%, zakłady dla nerwowo chorych oscylują wokół 100%. Z kolei szpitale kliniczne i kolejowe odnotowują wyraźny wzrost.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych (1986–1990) lecznictwo ogólne korzystało ze szczególnych preferencji. Rok 1990 był dla niego szczególnie korzystny – wskaźnik inflacji 1986–1990 wyniósł 4980. Ceny wzrosły prawie 50 razy, a wydatki na lecznictwo ogólne 125 razy. Realny wzrost był ogromny.

W tym samym czasie szpitale kliniczne legitymują się wskaźnikiem dynamiki 7310,5, szpitale dla nerwowo chorych schodzą poniżej stopy inflacji (4873), a zamknięte zakłady przeciwgruźlicze jeszcze niżej (3854,7).

Nakłady na stacje krwiodawstwa rosną w cenach bieżących 44 razy, kolumna transportu sanitarnego – 50,6 razy, a san.-epid. 52 razy. W najgorszej sytuacji znalazły się dopłaty do leków dla uprawnionych – spadek w roku 1989 do poziomu 24% z 1986 r. Dopiero końcówka 1991 r. przyniosła poprawę. Pozostało natomiast otwarte pytanie, co się zmienia w polityce zdrowotnej w latach 1991–1993².

To co można stwierdzić na podstawie preliminarza budżetowego MZiOS, sprowadza się do kilku przekrojów danych: ile wydano na zdrowie w 4 częściach budżetu – MTiGM, MZiOS, zbiorczy budżet wojewodów i rezerwy celowe, z podziałem na wydatki płacowe i pozapłacowe, bieżące i inwestycyjne. Jedyną bardziej szczegółową informację zamieszczono w odniesieniu do dopłat do leków dla uprawnionych – 7 615 000 zł, czyli 11,3% ogółu wydatków na zdrowie, zapewne tylko dlatego, że przeniesiono te wydatki do budżetu wojewodów.

Dane co do przewidywanego wykonania za rok 1992 zostały prawie zupełnie wyeliminowane z zestawień, stąd uchwycenie zmiany w 1993 r.

² Patrz J. Chechliński, H. Mikulski, J. Rutkowski, J. Chechlińska, *Koszty i finansowanie opieki zdrowotnej*, red. J. Chechliński, Łódź 1993, rozdz. 2, s. 22–61, patrz także *Finansowanie świadczeń społecznych*, red. J. Chechliński, PWE, Warszawa 1989 i jego autorstwa rozdz. 3, 4 i 9.

i realnej wartości wydatków jest na tej podstawie niewykonalne. Dopiero ze sprawozdania GUS za 1992 r. można się dowiedzieć, że globalne wydatki na służbę zdrowia wyniosły 56,2 bln zł, z czego 50% przeznaczono na wydatki osobowe z pochodnymi. Wiadomo także, że wydatki na ochronę zdrowia wzrosły w 1992 r. o 45%, a więc na poziomie stopy inflacji. Z kolei przez porównania globalnej sumy wykonanych i preliminowanych w latach 1992–1993 wydatków można stwierdzić, że przyjęcie 67 155 700 mln zł w 1993 r. oznacza 119,9% w stosunku do roku poprzedniego. Ochrona zdrowia ponosi więc w porównaniu z 1992 r. realną stratę, wzrost nominalny o 29,5%, daje bowiem realny spadek o 9,5%.

Istotnym czynnikiem kalkulacji wydatków ochrony zdrowia było założenie zmniejszenia liczby etatów o 5%, czyli o 33 278 etatów przeliczeniowych. Ponadto wyprowadzono ze stanu etatów MZiOS 2326 etatów kalkulacyjnych do MEN-u i 56 315 etatów na zadania zlecone gminom. W resorcie pozostało więc 638 369 etatów przeliczeniowych.

Fundusz wynagrodzeń w części MZiOS i w budżetach wojewodów wyniósł 33 486 920 mln zł, co stanowi podobnie jak w roku ubiegłym 49,9% ogółu wydatków. W budżecie wojewodów wyniosą one 53,1%.

Jak można sądzić na podstawie tekstu i dość ogólnych informacji w ustawie budżetowej w dziale ochrona zdrowia, wydatki pozapłacowe próbowano rozdzielić między województwa – wszystko wskazuje na to, że metodą wielowymiarowej analizy porównawczej (taksonomii numerycznej) na podstawie miar syntetycznych nie tylko podaży, ale i popytu. Zbyt wielka rozpiętość wydatków rzeczowych w poszczególnych województwach pozwoliła jednak na jej zastosowanie tylko do 25% (2 319 867 mln zł) całej sumy wydatków rzeczowych. 75% (6 959 602 mln zł) rozrzucono proporcjonalnie w stosunku do roku ubiegłego.

Samo MZiOS planuje fundusze na poziomie 11 614 518 mln zł, z czego 35% przypada na wydatki płacowe, a 65% na wydatki pozapłacowe. Środki te są przeznaczone na kliniki, instytuty, sanatoria, san.-epid., przychodnie specjalistyczne i zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Stosunkowo wysokie są wydatki inwestycyjne – 3 100 000 mln zł, czyli 4,6% całego budżetu. Wydatki bieżące stanowią 95,4%.

Analizując wydatki na ochronę zdrowia w szeregu czasowym 1988–1993 na podstawie cen stałych można stwierdzić, że w tym okresie spadły one ze 100 do 74,1, czyli o 25,9 punktu. Jest to spadek dość znaczny. Razem z opieką społeczną, bardziej preferowaną, ochrona zdrowia odnotowuje tutaj wzrost o 26,3% (patrz zestawienie VI/16 i VI/17), co kamufluje znacznie gorszą sytuację ochrony zdrowia niż opieki społecznej.